

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Perjantai 21.3.1997 klo 9.30

Esityslista

21/1997 vp

1. Nimihuuto
2. Päätösvaltaisuus
3. *HE 263/1996 vp yliopistolaiksi ja laiksi yliopistolain voimaannpanosta II käsittely*
Käsittelyn pohjana on I K:ssä 19.3. hyväksytty lausunto.
Yleiskeskustelu - yksityiskohtainen käsittely.
4. *HE 262/1996 vp laiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenenä kuuluvi-
en velvoitusten täyttämisestä annetun lain muuttamisesta ja laiksi rikoslain 46 luvun 1
§:n muuttamisesta*
Jatkettu I käsittely
Kuultavina:
 - Professori *Mikael Hidén*
 - Apulaisprofessori *Matti Pellonpää*
 - OTL *Veli-Pekka Viljanen*Asiasta ei ole kutsuttu muita kuultavia.
Päätetään jatkokäsittelystä.
5. Muut mahdolliset asiat.
6. Seuraava kokous on *keskiviikkona 2.4.1997 klo 10.00.*

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 21.3.1997 KELLO 10
HE 262/96 vp laiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden
Kansakuntien jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä
annetun lain muuttamisesta ja laiksi rikoslain 46 luvun
1 §:n muuttamisesta

Valtiosääntöoikeudellisesta ongelmallinen kysymys esityksessä näyttäisi olevan rangaistusta koskevien säännösten suhde HM 6 a §:n säännökseen, erityisesti siihen nojattuun ns. rikosoikeudelliseen legaliteettivaatimukseen. Säännöksen mukaan rangaistukseen ei voida tuomita teosta, jota ei tekohetkellä ole "laissa säädetty" rangaistavaksi.

Perusoikeusuudistukseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa (HE 309/93 vp, s. 50)

todettiin HM 6 a §:n säännöksestä mm.:

"Pykälä sisältäisi rikosoikeudellisen legaliteettivaatimuksen tärkeimmät ainesosat. Näitä ovat ainakin vaatimus rikoksina rangaistavien tekojen määrittelemisestä laissa...vaatimus rikosta seuraavien rangaistusten määrittelemisestä laissa... ja vaatimus rikosoikeudellisten normien laintasoisuudesta".

Vähää myöhempanä todetaan vielä: "Kunkin rikoksen tunnusmerkistö olisi soveltajan kannalta riittävällä täsmällisyydellä ilmaistava laissa."

Esityksestä antamassaan mietinnössä (prvm 25/94 vp, s.8) perustuslakivaliokunta totesi 6 a

§:n säännöksestä mm.:

"Lakivaliokunnan lausuntoon viitaten perustuslakivaliokunta katsoo, että lakia alemman tason säädöksiin sisältyvät kriminalisointisäännökset on välttämättä muutettava välittömästi uudistuksen jälkeen. Blankorangaistussäännösten osalta tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat ainesosat ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaadittavalla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä sään-

nöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitetusta teosta."

Perusoikeuksien kohdalla on yleensäkin vaatimuksena se, että niitä koskevien rajoitusten tulee perustua laintasoiseen säädökseen ja olla riittävän täsmällisesti määriteltyjä (esim. em. prvm 25/94 vp, s. 5) Tämän ja HM 6 a §:n sanamuodon sekä viitatus säätämisvaiheen kannanotot huomioon ottaen voidaan perustuslain katsoa nyt edellyttävän, että rangaistavat teot ja niistä seuraavat rangaistukset määritellään huomattavan täsmällisesti laissa ja niissäkin tilanteissa, joissa sisällön avoimeksi jättäviä, alemmalle tasolle delegoivia (blanko)säännöksiä ei katsota voitavan välttää, on valtuutusketjulle asetettava yksilön suojan vuoksi huomattavat täsmällisyysvaatimukset.

Hallituksen esityksessä uudet varsinaiset rangaistussäännöt ovat rikoslain muutoksessa, sen 46 luvun 1 §:n momentin 11 kohdassa. Sen mukaan henkilö, joka rikkoo tai yrittää rikkoa lainkohdassa tarkoitetuissa yhteisön pakoteasetuksissa "säädettyä tai mainittujen säädösten nojalla annettua säännöstely määräystä" on tuomittava säännöstelyrikoksesta. Yhteisön asetuksessa säätelyn osalta muotoilu vastaa säännöksen 9) kohdassa jo olevaa muotoilua, joka on säädetty laissa 1522/29.12.1994. Tähän seikkaan ei tässä juuri voida nojata, kun otetaan huomioon, että mainittu laki on säädetty ennen perusoikeusuudistusta (eikä se myöskään liene käynyt perustuslakivaliokunnassa). Siihen, että pakoteasetukset tulevat suoraan jäsenvaltioita sitoviksi, voi ilmeisesti sisältyä se, että jäsenvaltion on tarvittaessa annettava niiden täytäntöönpanosta tarkempia määräyksiä ja rangaistussäännöksiä antamalla huolehdittava ko. asetuksen velvoitteiden noudattamisesta jäsenvaltiossa.

Onko sitten katsottava, että yhteisön asetuksen noudattamista sanktioiva kansallinen rangaistussäännös on säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, jos yhteisön asetuksen sisältämä määrittely ko. teoista on rangaistavuuden määrittelynä HM 6 a §:ssä asetettuihin vaatimuksiin nähden liian väljä. Tuskin. Tällaiseen menettelyyn sisältyvä suomalaisen valtioelimen oikeus juridisesti merkittävällä tavalla tutkia yhteisönormin perustuslain mukaisuutta ei olisi oikein sopusoinnussa sen kanssa, että suoraan yhteisönormin kautta konkretisoituvat jäsenvaltion velvoitteet sisältyvät siihen aukkoon, joka liittymissopimuksen voimaansaattamislailla murrettiin perustuslakiin.

Äsken sanottu koskisi kuitenkin vain tilannetta, jossa jäsenvaltio olisi velvollinen antamaan

yhteisönormin noudattamista suoraan sanktioivan rangaistussäännöksen. Jos sen sijaan jäsenvaltiolla on yhteisönormin noudattamisen sanktioinnissa omassa harkinnassa olevaa liikkumatilaa - esim. valta antaa rangaistavuuteen vaikuttavia tarkempia määräyksiä tai määrätä rangaistavuuteen vaikuttavista voimaantuloista - on vaikea nähdä, miksi tällainen, kansalliseen harkintaan perustuva säätelyvalta olisi ainakaan täysin vapaa HM 6 a §:ssa säädetyistä velvoitteista. Liittymissopimuksen voimaansaattamislailla murretun aukon ulottuvuuksia koskeva kysymys voidaan muotoilla vähän toisinkin: jos jäsenvaltiolla on yhteisövelvoitteen toteuttamisessa käytettävissä oman perustuslain mukainen menettely ja omasta perustuslaista poikkeava menettely, onko perusteltua katsoa, että jälkimmäinenkin menettely mahtuu liittymissopimuksen voimaansaattamislailla perustuslakiin murrettuun aukkoon. Minusta ei ole. Voimaansaattamislain murtama aukko sisältää vain sen perustuslainvastaisuuden, joka jäsenvelvoitteista välttämättä seuraa, ei sellaisia perustuslainvastaisuuksia, jotka ovat jäsenvelvoitteita rikkomatta väistettävissä. Päinvastaisen tulkinnan omaksuminen merkitsisi perusteetonta laajennusta hallituksen ja yksinkertaisen enemmistön käyttämään säädösvaltaan.

Jos ehdotukseen sisältyy kansalliseen harkintaan selvästi jäävän säädösvalan käyttöä, joudutaan arvioimaan, onko tätä säädösvaltaa käytetty niinkuin HM 6 a §:n säännöksen voidaan katsoa edellyttävän. Tähän kysymykseen on vaikea vastata. Rikoslain 46 luvun 1 §:n muutosehdotus sisältää myös pakoteasetusten "nojalla annettua säännöstelymääräystä" rikkovan menettelyn kriminalisoinnin. Riippuen siitä, miten konkreettiseksi/delegoiviksi ko. asetukset on laadittu, tämä muotoilu saattaa jättää paljon kriminalisoinnin ulottuvuuden määrittely-valtaa täytäntöönpanomääräysten tasolle. Tällaisena sitä olisi vaikka sovittaa yhteen sen kanssa mitä valiokunta perusoikeusuudistuksen yhteydessä lausui valtuutusketjuista. Tämänkaltainen väljyys ja delegointi saattaa kuitenkin olla pakoteasetusten yhteydessä väistämätöntä ja sikäli tässä toteutettavissa tavallisessa laissa.

Hallitusmuodon 6 a §:n kannalta hankalin tai ainakin epäselvimmältä tuntuva kohta on 1. lakiehdotuksen 2 a §. Sen mukaan ko. pakoteasetusten täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa tarkempia määräyksiä valtioneuvoston päätöksellä ja ulkoasiainministeriö toisaalta ilmoittaa asetusten voimaantulosta ja "niitä rikottaessa sovellettavista rangaistussäännöksistä." Minulle on jäänyt epäselväksi, mitä kaikkea valtioneuvoston päätös tässä voi tulla sisältämään ja mitä sovellettavia rangaistussäännöksiä tässä tarkoitetaan - tuskin pelkästään viittausta RL 46:1 säännökseen. Vaikka varsinainen kriminalisointisäännös tässä on RL 46:1, voi

1. lakiehdotuksen 2 a ja 4 §:llä selvästi olla merkitystä sen soveltamisessa. Siksi olisi myös hyvä tietää, mitä näiden säännösten edellä viitatuilla kohdilla oikein tarkoitetaan, ja siltä pohjalta arvioida niitä HM 6 a §:n periaatteiden kannalta.

Apulaisprofessori Matti Pellonpää

HE 262/1996 vp

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle:

Hallituksen esitystä HE 262/1996 vp (Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain muuttamisesta ja laiksi rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta) koskevana lausuntonani pyydän kunnioittaen esittää seuraavaa.

Rajoitun tarkastelemaan esitystä ns. laillisuus- tai legaaliteettiperiaatteen kannalta. Tämä periaate sisältyy sekä Suomea velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus) että HM 6a §:ään. Käsittelen ensin Euroopan ihmisoikeussopimusta ja sen jälkeen hallitusmuodon mainittua perusoikeussäännöstä. Jätän KP-sopimuksen tarkastelun ulkopuolelle, koska siitä ei nyt kysymyksessä olevassa asiassa voi katsoa aiheutuvan Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja hallitusmuotoon verrattuna lisävaatimuksia.

Euroopan ihmisoikeussopimus

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen eli Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) 7 artiklan 1 kappaleessa määrätään:

"Ketään ei ole pidettävä syypäänä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekohetkellä kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden mukaan rikos. Rikoksen tekohetkellä sovellettavissa ollutta rangaistusta ankarampaa rangaistusta ei saa määrätä."

Mainittu sopimusmääräys sisältää sekä rikoslainsäädännön taannehtivuuden kiellon että heijastaa rikosoikeudellista legaliteettiperiaatetta myös laajemmin. Rikos ja rangaistus on määriteltävä laissa, ja rangaistavuuden perustana olevilta normeilta vaaditaan tietyn ennustettavuuden takaavaa yksityiskohtaisuutta ja täsmällisyyttä.

Keskeinen ero ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan ja sitä vastaavan HM:n säännöksen (6a §) välillä on se, että ensiksi mainittu ei edes lähtökohtaisesti vaadi säätelyn tapahtuvan nimenomaan eduskuntalain tasolla. Esim. Ison-Britannian kohdalla on common law -sääntönä voimassa olevan rikosoikeudelliseen vastuuseen liittyvän periaatteen voitu katsoa kuuluvan "lakiin" sopimusmääräyksen tarkoittamassa mielessä. Myöskään lainsäädäntövallan delegointi ei sellaisenaan ole ongelma Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta, mikäli valtuuttavan lain nojalla annetun alemman säädöksen sisältämät rangaistussäännökset täyttävät viitatus täsmällisyysvaatimukset.

Näiden vaatimusten osalta on jonkin verran ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä. Tapauksessa Cantoni v. Ranska (tuomio 15.11.1996) oli kysymys siitä, rikkoiko valittajan -suuren valintamyymälän johtaja - tuomitseminen Ranskan asianomaisten säännösten nojalla lääkkeiden luvattomasta myynnistä sopimuksen 7 artiklaa. Kysymyksessä ollut, asiaa koskevaan EY-direktiiviin (65/65/ETY) perustuva säännös sisältää verraten yleisluontoisen "lääke-käsitteen määrittelyn. Suomessa vastaava, Ranskan säännöstä oleellisesti muistuttava säännös on lääkelain (395/1987) 3 § (muut. L:11a 1046/1993):

"Lääkkeellä tarkoitetaan valmistetta tai ainetta, jonka tarkoituksena on sisäisesti tai ulkoisesti käytettynä parantaa, lievittää tai ehkäistä sairautta tahi sen oireita ihmisessä taikka eläimessä.

Lääkkeeksi katsotaan myös ihmisen tai eläimen terveydentilan tai sairauden syyn selvittämiseksi taikka elintoimintojen palauttamiseksi, korjaamiseksi tai muuttamiseksi sisäisesti tai ulkoisesti käytettävä 1 momentissa tarkoitettu valmiste tai aine."

Valittaja tuomittiin sen perusteella, että hän oli ilman asianmukaista lupaa myynyt itse luontaistuotteiksi katsomiaan mutta viranomaisten em. säännöksen mukaisiksi lääkeaineiksi tulkitsemia tuotteita. Valittaja väitti, että sovelletut säännökset eivät täyttäneet legaliteettiperiaatteen mukaista ennustettavuus- ja täsmällisyysvaatimusta.

Ihmisoikeustuomioistuimien totesi yhtäältä, että valtiosisäisen säännöksen yhteisöoikeudellinen alkuperä ei saattanut sitä 7 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, mutta katsoi toisaalta, että valittajan tuomitseminen sakkoihin ja (symbolisiin) korvauksiin ei rikkonut mainittua sopimusmääräystä. Tuomioistuimen mielestä valittaja olisi voinut muun muassa kassaatiotuomioistuimen oikeuskäytännön huomioon ottaen ja ainakin oikeudellisten asiantuntijaneuvojen avulla kohtuudella ennakoida luvattomasta lääkkeiden myymisestä seuraavan rangaistuksen riskin olevan olemassa.

Näin ollen kovin suurta seikkaperäisyyttä ei välttämättä vaadita etenkin, jos rangaistussäännös on suunnattu tietyille henkilöryhmälle, jonka voidaan odottaa tarvittaessa juridiseen asiantuntemukseen turvautuen pystyvän ennakoimaan rangaistuksen mahdollisuuden. EY-pakoteasetusten tyypilliset normiadressaatit lienevät tällainen erityisryhmä (esim. liiketoimintaa Irakin tai Libyan kanssa harjoittavat yritykset/liikemiehet), jonka voidaan "keskivertokansalaista" paremmin olettaa pystyvän ennakoimaan pakoteasetuksissa kielletyn toiminnan seuraamukset.

Kun myöskään se, että kysymyksessä on delegaatio, ei sinänsä ole ongelmallista ihmisoikeussopimuksen valossa, ei ehdotetun sääntely voi katsoa automaattisesti johtavan 7 artiklan loukkaukseen. Koska ihmisoikeustuomioistuin aina pyrkii rajoittumaan tapauksessa vallitseviin konkreettisiin tosiasioihin ja olosuhteisiin, riippuisi laillisuusperiaatteen loukkauksen mahdollisuus osaltaan siitä, miten säännöksiä sovelletaan käytännössä. Esim. RL 46 luvun 3 §:n (törkeä säännöstelyrikos) soveltaminen olosuhteissa, joissa teon katsomista törkeäksi ei ole voitu kohtuudella ennakoida, voisi rikkoa 7 artiklaa.

Toki mahdollista rikkomusta konkreettisessa tapauksessa arvioitaessa on myös säännöksillä ja niiden muotoilulla sinänsä merkitystä. Tältä osin on huomattava, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kiinnittää tulkinnoissaan huomiota myös vertaileviin näkökohtiin. Tämän vuoksi Suomen säädösten sopimuksenmukaisuutta arvioitaessa olisi merkitystä myös sillä, miten asiasta on säädetty muissa EU-maissa. Vaikka -kuten em. Cantoni-tapaus osoittaa - säätelyn yhteisöoikeudellinen alkuperä ei poista asiaa ihmisoikeustuomioistuimen kontrollista, olisi sopimusrikkomuksen toteava tuomio säännösten epämääräisyyden perusteella verrattain epätodennäköinen, mikäli voitaisiin osoittaa, että säännökset vastaavat laillisuusperiaatteen näkökulmasta katsoen vähintäänkin EU-maissa keskimäärin vallitsevaa tasoa.

Kaiken kaikkiaan näyttäisi siltä, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklaa tiukempia velvoitteita aiheutuu tänä päivänä hallitusmuodon perusoikeussäännöksistä.

Hallitusmuodon 6a §¹

Perusoikeusuudistuksen (969/1995) jälkeen hallitusmuotoon sisältyy edellä käsiteltyä Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräystä muistuttava säännös, 6a §:

"Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty."

Keskeinen ero ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan ja HM 6a §:n välillä on se, että vm. säännöksessä "lailla" tarkoitetaan nimenomaan eduskuntalakia. Rangaistavuuden tulee perustua eduskuntalakiin, joskaan ns. blankorangaistussäännökset eivät ole perusoikeusuudistuksen kautta tulleet kielletyiksi. Perusoikeusuudistuksen on kuitenkin katsottava rajoittavan mahdollisuuksia blankorangaistussäännösten käyttämiseen.

Uudistusta koskevassa mietinnössään perustuslakivaliokunta korosti blankorangaistussäännösten osalta tavoitteena olevan, "että niiden edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta".(PeVM 25/1994 vp s. 8; ks. myös LavL 5/1994, s. 27-28, jossa näitä edellytyksiä pidettiin blankorangaistussään-

¹ Perusoikeusuudistuksen yhtenä tavoitteena oli välttää poikkeuslakien säätämistä perusoikeuksien ja muun ehdotetun lainsäädännön välisten konfliktien ratkaisijana. Tämän tavoitteen mukaisesti en pohdi säätämisyjärjestyskysymystä enkä myöskään sitä, olisiko Euroopan unioniin liittymisen yhteydessä käytetty supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys riittävä kattamaan EY:n pakoteasetuksista aiheutuvan perusoikeussäännösten ja muun lainsäädännön välisen mahdollisen ristiriidan.

nösten vähimmäisvaatimuksina).

Nyt käsillä olevaa lakiesitystä voidaan tarkastella valiokunnan näin määrittelemien edellytysten antamaa taustaa vasten.

Keskeinen vaatimus on se, että kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä - tässä tapauksessa RL 46:1 §:n ehdotettu uusi 11 kohta - on "jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta".

Tätä vaatimusta jouduttiin - perusoikeusuudistusta tavallaan ennakoivasti - pohtimaan ainakin kuntalain (365/1995) ja poliisilain (493/1995) säätämisen yhteydessä. Em. lain 7 §:ään sisältyvää säännöstä ("Valtuusto voi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi hyväksyä järjestyssääntöjä, joiden rikkomisesta (järjestyssääntörikkomus) voidaan tuomita sakkoon...") kritisoitiin legaliteettiperiaatteen näkökulmasta käsin (ks. HaVM 18/994 vp, s. 5). Vähimmäisvaatimuksena hallintovaliokunta edellytti, että järjestyssääntörikkomuksista tuomittuja sakkoja ei tulisi enää voida muuttaa vankeudeksi, minkä seurauksena pykälään lisättiin tätä rajoitusta koskeva 3 momentti ("Järjestyssääntörikkomuksesta tuomittua sakkoa ei saa muuntaa vankeusrangaistukseksi.") .

Poliisilakiin ehdotettiin alunperin hyvin avointa valtuutustansa. poliisimääräysten antamiseen ("Sisäasiainministeriö voi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi antaa tarpeellisia poliisimääräyksiä..."). Perustuslakivaliokunnan esittämän, esitetyn delegaation laajuudesta ja legaliteettiperiaatteesta lähtevän kritiikin (PeVL 15/1994 vp, s. 3; ks. myös HaVM 20/1994 vp, s. 9) pohjalta säännöstä (jota tehostaa sakon uhka) täsmennettiin siten, että poliisimääräyksillä voidaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi rajoittaa ainoastaan "liikkumista tai oleskelua määrätyllä alueella taikka kieltää turvallisuutta vaarantavien esineiden tai aineiden" tuonti sinne (52 §).

Legaliteettiperiaatteen näkökulmasta ongelmalliseksi edellä mainittuja lakeja koskevissa hallituksen esityksissä nähtiin

mm. rangaistuksen uhalla delegaation kautta kiellettäväksi tulevien tekojen hyvin yleisluontoinen sisällöllinen luonnehdinta. Toisessa tapauksessa säännöstä täsmennettiin, toisessa rangaistussäännöstä rajattiin siten, että mahdollisuus sakkojen vankeudeksi muuntamiseen poistettiin.

Nyt kysymyksessä olevaa säännösehdotusta tuskin voidaan pitää sisällöllisesti täsmällisempänä, minkä lisäksi RL 46:1 §:n mukainen rangaistusmaksimi on verraten korkea (enintään kaksi vuotta vankeutta). Törkeäksi kvalifioidusta säännötelyrikoksesta uhkaava rangaistus on vielä korkeampi (2 §: vähintään neljä kuukautta, enintään neljä vuotta vankeutta), ja lievästäkin (3 §) seuraa sakkoja (jotka luonnollisesti voidaan muuntaa vankeudeksi).

Tosin esitetty RL 46: 1 §:n 11 kohta ei nyt puheena olevassa suhteessa eroa (ainakaan huonompaan suuntaan) 9 kohdasta (joka viittaa yksinkertaisesti Euroopan yhteisöjen antamiin tuontia ja vientiä koskeviin asetuksiin). On kuitenkin huomattava, että 9 kohtaa pykälään lisättäessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota säännökseen muotoiluun, jonka tarkkuudeltaan katsottiin poikkeavan muusta pykälästä (PeVL 24/1994 vp, s. 2). Talousvaliokunta puolestaan edellytti mietinnössään, että "hallitus ensi tilassa antaa esityksen ... 9 kohdan täsmentämiseksi" (TaVM 42/1994 vp, s. 3). Näin ei ole tapahtunut, mutta viitattu lainsäädäntöhistoria osoittaa, ettei lakiin ennen perusoikeusuudistusta lisätylle 9 kohdalle ole syytä antaa erityisen suurta "ennakkopäätösarvoa" nyt käsillä olevaa 11 kohtaa perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen säädettäessä.

Perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään perustuslakivaliokunta edellytti blankorangaistussäännöksiltä myös, että "rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävistä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus".

Rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännök-

set tulevat perustumaan EY:n asetuksiin, joissa normaalisti edellytetään jäsenvaltioiden toteuttavan asetuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet sekä määrittelevän ne seuraamukset, joihin asetuksen sisältämien säännösten rikkominen johtaa. Valtioneuvoston on määrä antaa tarkempia määräyksiä pakoteasetuksen täytäntöönpanosta.

Koska jäsenvaltiolle jää harkintavaltaa mm. sanktioinnin osalta, ei ehdotettu järjestely välttämättä estä sitä, että sopimussarjassa julkaistavat ilmoitukset muotoillaan laillisuusperiaatteen huomioon ottamaan pyrkivällä tavalla, joskin EY:n oikeuteen sisältyvä kielto puuttua itse asetuksen (tässä tapauksessa pakoteasetuksen) materiaaliseen sisältöön asettanee omat rajoituksensa. Säädöskokoelmassa julkaistava, valtioneuvoston päätöstä koskeva ulkoasiainministeriön ilmoitus rikosoikeudellisen vastuun määrittelevänä normina on joka tapauksessa kaikkea muuta kuin legaliteettiperiaatteen kannalta ihanteellinen ratkaisu.

Myös valtuutusketjun osalta ehdotettu säätely saattaisi olla ongelmallinen valiokunnan perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään asettaman ensimmäisen ehdon ("valtuutusketjut ovat täsmällisiä") valossa. Laki antaa EU:n neuvostolle avoimen valtuutuksen, ja se, missä määrin valtioneuvosto voi tarkemmilla määräyksillä täsmentää asetuksista johdettavissa olevia sanktioituja kieltoja, on jossain määrin epäselvää.

Kaiken kaikkiaan esitys on legaliteettiperiaatteen ja siihen liittyvien delegaatiota koskevien näkökohtien valossa hyvin ongelmallinen. Ehdotetut säännökset olisivat kenties helpommin hyväksyttävissä, mikäli niiden säätämiseen juuri ehdotetussa muodossa olisi yhteisöoikeudesta johtuva suoranainen velvollisuus.

Näin tuskin kuitenkaan on laita. Vaikka EY:n asetusten erillinen kansallinen täytäntöönpano ei lähtökohtaisesti olekaan sallittua, ovat pakoteasetukset eräissä suhteissa monista muista asetuksista poikkeavassa asemassa. Nämä asetukset jättävät jäsenvaltioille harkintavaltaa erityisesti

sanktioinnin osalta. Niinpä esim. neuvoston Irakia koskevan asetuksen (EY) N:o 2465/96 7 artiklan 3 kappaleessa säädetään: "Kukin jäsenvaltio määrittelee ne seuraamukset, joihin tämän asetuksen säännösten rikkominen johtaa." Ottaen huomioon, että laillisuusperiaate kuuluu myös yhteisöoikeuteen yleisenä oikeusperiaatteena, ei voitane lähteä siitä, että jäsenvaltion olisi varmistettava pakoteasetusten sisältäminen velvoitteiden täytäntöönpano tämän periaatteen kannalta kyseenalaisella tavalla. Periaatteen valossa hyväksyttävämpiä vaihtoehtoja lienee olemassa, vaikka ne eivät välttämättä olisikaan yhtä joustavia kuin ehdotettu järjestely.

Legaliteettiperiaatteen näkökulmasta lienee ongelmattominta olisi säätää kunkin sanktioasetuksen edellyttämien rangaistussäännösten vuoksi oma lakinsa. Joustavampana vaihtoehtona saattaisi olla ajateltavissa, että RL 46:1 §:n 11 kohdassa (tai mahdollisesti tarvittavassa pykälän erillisessä momentissa) olisi tarkempi luonnehdinta niistä - tähänastisen kokemuksen valossa - tyypillisimmistä toimista, joiden varalta rangaistusäännös on tarpeen. Nykyisellään 46:1 §:n 11 kohta luonnehtii rangaistussäännöksessä kiellettyjä tekoja vain välillisesti viittaamalla "pääomien liikkuvuutta" ym. koskeviin asetuksiin, mutta ei sisällä varsinaista sisällöllistä luonnehdintaa kielletyistä teoista. Saattaisi olla mahdollista - ja myös EY:n oikeuden sallimaa - viitata esim. perustamissopimuksen nojalla annetuissa asetuksissa säädettyihin tuonti- ja vienti sekä pääoman siirtokieltoihin tms. Samassa yhteydessä voisi ajatella pykälän 9 kohtaa täsmennettäväksi talousvaliokunnan edellyttämällä tavalla. Tällaiset muutokset edellyttäisivät todennäköisesti myös muutoksia säännöksen rakenteessa, esim. 9 ja 11 kohtien erottamista omaksi erilliseksi momentiksi.²

² HE:n ss. 6-7 käy ilmi, että Alankomaiden ja Ison-Britannian lainsäädännössä ei ole neuvoston asetusten rikkomista koskevia erilisiä rangaistusmääräyksiä. Itävallassa puolestaan on sisällytetty rangaistussäännöksiä ulkomaankauppa-lakiin, pankkilaitoslakiin ja ulkomaan valuuttalakiin. Vaikka en olekaan perillä säätelyn yksityiskohdista, näyttävät nämä esimerkit osoittavan, että jäsenvaltiot katsovat harkintavaltansa sanktioiden osalta olevan laajan.

Yhteenvedonomaaisesti toteaisin, että ehdotettua säätelyä ei voi suoralta kädeltä leimata Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan vastaiseksi. Lisäksi kysymys mahdollisesti sopimusrikkomuksesta voi aktualisoitua ainoastaan konkreettisisessa tapauksessa, jolloin lopputulos riippuu pitkälti tapauksessa vallitsevista olosuhteista. Sen sijaan ehdotetut säännökset ovat ilman mitään muutoksia nähdäkseni vaikeasti yhteensovitettavissa HM 6a §:n kanssa.

Helsingissä maaliskuun 21 päivänä 1997



Matti Pellonpää

apulaisprofessori, Espoo

Veli-Pekka Viljanen

HE 262/1996 vp LAIKSI ERÄIDEN SUOMELLE YHDISTYNEIDEN KANSAKUNTIEN JÄSENEENÄ KUULUVIEN VELVOITUSTEN TÄYTTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA LAIKSI RIKOSLAIN 46 LUVUN 1 §:N MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 21.3.1997

1. Laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain muuttamisesta

1.1. Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Esityksessä ehdotetaan lakia muutettavaksi siten, että se ulotettaisiin kattamaan YK:n turvallisuusneuvoston sitovien pakotepäätösten lisäksi Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 73 g tai 228 a artiklan nojalla annetut pakoteasetukset.

Muutettava laki on aikanaan säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä (659/1967). Lakia säädettäessä ei yksilöity, minkä perustuslain säännösten kanssa lakiehdotuksen katsottiin olleen ristiriidassa. Hallituksen esityksessä todettiin tältä osin vain, että "lain tarkoituksen ja siihen sisältyvien säännösten sisällön huomiioon ottaen" lakiehdotus tuli käsitellä perustuslain säätämisjärjestyksessä (HE 158/1967 vp). Luonteeltaan asianomainen laki on valtuuslaki, jossa valtuutettiin säätämään asetuksella YK:n turvallisuusneuvoston pakotepäätösten täytäntöönpanosta. Pakotepäätöksillä voidaan puolestaan varsin tuntuvasti puuttua hallitusmuodon omaisuudensuojan piiriin kuuluviin varallisuusarvoisiin oikeuksiin. Alkuperäisen valtuuslain voidaan siten katsoa olevan aineellisessa ristiriidassa sekä hallitusmuodon 2 §:n lainsäädäntövallan käyttöä koskevan säännöksen että omaisuudensuojasäännöksen kanssa.

Lakiehdotukseen nyt ehdotettavat uudet säännökset sen sijaan poikkeavat luonteeltaan alkuperäisen valtuuslain säännöksistä. YK:n turvallisuusneuvoston pakotepäätökset sitovat tosin kansainvälisoikeudellisesti Suomea YK:n jäsenenä riippumatta kotimaisesta lainsäädännöstämme. Turvallisuusneuvoston päätöksillä

ei kuitenkaan ole Suomessa suoraa oikeusvaikutusta niin, että ne tulisivat myös osaksi valtionsisäistä oikeutta ilman erillistä voimaansaattamistoimenpidettä. YK:n peruskirja saatettiin aikanaan voimaan Suomessa asetuksella 51/1956. Perustuslakivaliokunta on aiemmin nimenomaan katsonut, ettei käytetty voimaansaattamistapa ole voinut merkitä valtionsisäisen järjestelmän kannalta muutosta siihen, miten turvallisuusneuvoston velvoittavat päätökset valtiosäännön mukaan tulevat voimaan Suomessa. Peruskirjan asetuksentasoisesta voimaansaattamisesta seuraa, että jos YK päättää uusista lainsäädännön alaan kuuluvista jäsenvelvoitteista, niiden ei voi katsoa tulevan voimaan Suomessa peruskirjan nojalla, vaan tähän tarvitaan erillinen voimaansaattamistoimi (PeVL 34/1993 vp). Valtuuslaissa on nimenomaan asetuksenantaja oikeutettu saattamaan turvallisuusneuvoston päätökset voimaan valtionsisäisesti.

Lakiehdotus puolestaan koskee vain sellaisia EU:n yhteisen uiko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvia pakotepäätöksiä, jotka annetaan EY:n perustamissopimuksen 73 g tai 228 a artiklan nojalla annetuilla Euroopan yhteisön asetuksilla. EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan mukaan asetuksia sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Ne eivät voimaan tullakseen vaadi erillisiä kansallisia voimaansaattamistoimia, eikä tällaisia voimaansaattamistoimia varsinaisessa mielessä voida niihin EY-oikeuden yleisten periaatteiden mukaan edes kytkeä. Lakiehdotuksen 2 a §:n säännöksellä ei siten anneta valtioneuvostolle toimivaltaa saattaa voimaan pakotepäätöksiä, vaan ne tulevat voimaan Suomessa suoraan EY:n perustamissopimuksen nojalla, jollei Suomi nimenomaisesti ilmoita noudattavansa EY:n perustamissopimuksen 224 artiklan nojalla EY:stä eriävää pakotepolitiikkaa.

Valtioneuvoston toimivalta 2 a §:ssä rajoittuu vain tarkempisiin määräyksiin asetusten täytäntöönpanosta. Tällaisenaan sen voidaan katsoa lähinnä selkeyttävän hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentin sääntöä, jonka mukaan valtioneuvosto määrää pykälän tarkoittamassa kansainvälisessä toimielimessä tehtävään päätökseen liittyvistä muistakin Suomen toimenpiteistä, siltä osin kuin tällainen päätös ei vaadi eduskunnan hyväksymistä eikä sisältönsä vuoksi myöskään edellytä asetuksen antamista.

Suomi on siis jo Euroopan unionin liittymissopimuksessa sitoutunut noudattamaan EY:n toimivaltansa rajoissa antamia pakoteasetuksia. Lakiehdotus ei tältä osin merkitse siten uutta poikkeusta perustuslaeista.

Katson siten, että hallituksen esityksen sisältämä 1. lakiehdotus on käsiteltävissä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

1.2. Muita huomautuksia

Lakiehdotuksen 2 a §:n 2 momentin mukaan tiedot EU:n pakoteasetusten voimaantulosta ja niihin sovellettavista rangaistussäännöksistä julkaistaan ulkoasiainministeriön Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa julkaistavalla ilmoituksella. Ilmoituksella ei ole käsitykseni mukaan itsenäistä oikeudellista merkitystä. Asetuksen voimaantulon edellytyksenä ei siten ole, eikä EY-oikeuden mukaan voikaan olla, ilmoituksen julkaiseminen. Myöskään ehdotetun rikoslain 46 §:n 1 momentin rangaistussäännöksen soveltamisen oikeudellisena edellytyksenä ei voida pitää ilmoituksen julkaisemista. Silti pakotepäätösten tehokasta tiedottamista voidaan erityisesti niihin kytketyn rangaistusseuraamuksen johdosta pitää tärkeänä. Tältä osin ehdotettua tehokkaampi julkaisumuoto olisi kuitenkin ilmoituksen julkaiseminen suppealevikkeisen sopimussarjan sijasta varsinaisessa säädöskokoelmassa.

Lainsäädäntöteknisesti valtuuslain täydentäminen EU:n pakoteasetuksia koskevilla säännöksillä on johtanut tiettyihin selkeysongelmiin. Laissa käytetään termiä asetus kahdessa eri merkityksessä ja sekavahkosti seuraavaan tapaan:

- 1 §: "voidaan määrätä asetuksella" = kotimainen asetus
- 2 §: "Tämän lain nojalla annettu asetus" = kotimainen asetus
- 2 a § 1 mom.: "Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 73 g tai 228 a artiklan nojalla annettujen asetusten" = EY:n asetus
- 2 a § 2 mom.: "1 momentissa tarkoitettujen asetusten" = EY:n asetus
- 3 § 2 mom.: "tämän lain nojalla annetun asetuksen" = kotimainen asetus
- 4 §: "Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 73 g tai 228 a artiklan nojalla annetun asetuksen" = EY:n asetus
- 5 §: "asetuksella" = kotimainen asetus.

Lainsäädäntöteknisesti sääntelyä selkeyttäisi, jos 2 §:n ja 3 §:n 2 momentin viittaus täsmennettäisiin muotoon: "Tämän lain 1 §:n nojalla annettu asetus..."/ "tämän lain 1 §:n nojalla annetun asetuksen", ja vastaavasti 2 a §:n 2 momentti muotoon: "1 momentissa tarkoitettujen *Euroopan yhteisön* asetusten".

2. Laki rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta

2.1. Rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate (HM 6 a §, EIS 7 art.)

Rikoslain 46 luvun 1 §:n säännöstely rikosta koskevaan säännökseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 11 kohta, jonka mukaan rangaistaisiin sitä, joka rikkoo "Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvissa pääomien liikkuvuutta, maksuja tai muita taloudellisten suhteiden keskeyttämistä tai vähentämistä koskevissa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 73 g tai 228 a artiklan nojalla annetuissa asetuksissa säädettyä tai mainittujen säädösten nojalla annettua säännöstelymääräystä". Esityksessä ehdotetaan teknisesti muutettavaksi myös vieläkin avoimemmin kirjoitettua mainittuun rikoslain pykälään vuonna 1994 alunperin otettua 9 kohtaa, joka koskee ylipäätään "Euroopan yhteisöjen antamissa tuontia ja vientiä koskevissa asetuksissa" säädetyn tai niiden nojalla annetun säännöstely määräyksen rikkomista.

Rikoslain 46 luvun 1 § on tyypillinen blankorangaistussäännös. Edellä tarkoitettuja rikoslain säännöksiä onkin arvioitava hallitusmuodon 6 a §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa turvatun rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen valossa.

Hallitusmuodon 6 a §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty.

Pykälä sisältää esitöidensä mukaan rikosoikeudellisen legaliteettivaatimuksen tärkeimmät ainesosat. Näitä ovat ainakin vaatimus rikoksena rangaistavien tekojen määrittelemisestä laissa, taannehtivan rikoslain kielto, rikoslain analogisen soveltamisen kielto, vaatimus rikoksesta seuraavien rangaistusten määrittelemisestä laissa, tekohetkellä säädettyä ankaramman rangaistuksen käytön kielto ja vaatimus rikosoikeudellisten normien laintasoisuudesta. Hallituksen perusoikeusesityksen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö olisi riittävällä täsmällisyydellä ilmaistava laissa (ks. HE 309/1993 vp, s. 50).

Perustuslakivaliokunta täsmensi lakivaliokunnan lausuntoon viitaten blankorangaistussäännöksille HM 6 a §:stä johtuvia vaatimuksia seuraavasti (PeVM

25/1994 vp, s. 8):

"Blankorangaistussäännösten osalta tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta."

Perustuslakivaliokunnan blankorangaistussäännöksille asettamat tavoitteet pohjautuvat lakivaliokunnan lausunnon (LaVL 5/1994 vp) vastaavaan luetteloon, joskin lakivaliokunta luonnehtii luettelo "vähimmäisvaatimukseksi", kun perustuslakivaliokunta puhuu väljemmin "tavoitteesta".

Vaimus rangaistussäännösten täsmällisyydestä on johdettavissa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklasta¹, joka on ollut tärkeänä esikuvana hallitusmuodon 6 a §:ää muotoillessa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoo artiklan ilmaisevan yleisen periaatteen, jonka mukaan vain laki voi määrittellä rikoksen ja siitä määrättävän rangaistuksen, samoin kuin periaatteen, että rikossäännöstä ei voida tulkita laajentavasti syytetyn vahingoksi, esimerkiksi analogisen soveltamisen kautta. Tästä seuraa tuomioistuimen mukaan, että rikos on tarpeeksi selvästi määritettävä laissa. Tämä vaatimus täyttyy tuomioistuimen mielestä silloin, kun yksilö voi säännöksen sanamuodon, ja tarvittaessa lisäksi tuomioistuinten tulkintojen avulla, tietää, mitkä teot ja laiminlyönnit aiheuttavat rikosoikeudellisen vastuun syntymisen (ks. *Kokkinakis v. Kreikka*, EIT:n tuomio 25.5.1993; 260-A; tuomion kohta 52)². Euroopan ihmisoikeussopimuksen

¹ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan 1 kappale kuuluu seuraavasti: "Ketään ei ole pidettävä syyppäänä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut teko hetkellä kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden mukaan rikos. Rikoksen teko hetkellä sovellettavissa ollut rangaistus ankarampaa rangaistusta ei saa määrätä."

² "The Court points out that Article 7 § 1 of the Convention is not confined to prohibiting the retrospective application of the criminal law to an accused's disadvantage. It also embodies, more generally, the principle that only the law can define a crime and prescribe a penalty (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) and the principle that the criminal law must not be extensively construed to an accused's detriment, for instance by analogy; it follows from this that an offence must be clearly defined in law. This condition is satisfied where the individual can know from the wording of the relevant provision and, if need be, with the assistance of the courts' interpretation of it, what acts and omissions will make him liable."

soveltamiskäytännössä on siten ratkaisevaa, voidaanko rikosoikeudellisen normin katsoa olevan niin selvän, että yksilöllä on ollut etukäteen mahdollisuus tietää tekonsa tai laiminlyöntinsä rangaistavuus.

Tuoreessa tuomiossaan *Cantoni v. Ranska* (15.11.1996) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei rangaistussäännöksen perustuminen miltei sanatarkasti EY:n direktiiviin siirtänyt tapausta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan soveltamisalan piiristä. Tapauksessa tuomioistuin katsoi kuitenkin 7 artiklan vaatimusten täyttyvän. Lainsäädännön käyttämät käsitteet jättivät tuomioistuimen mukaan usein harmaan vyöhykkeen. Rajatilanteita koskevat tulkintaongelmat eivät sellaisenaan merkitse tuomioistuimen mukaan sitä, että itse säännös olisi ristiriidassa 7 artiklan kanssa. Ennakoitavuusvaatimus täyttyi, jos henkilö tarvittaessa oikeudellisten neuvojen avulla saattoi olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisella varmuudella saada selville säännöksestä johtuvat oikeusseuraamukset.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamaa täsmällisyysvaatimusta voidaan siten pitää väljempänä kuin HM 6 a §:stä esitöidensä valossa luettuna voidaan johtaa. Tämä liittyy siihen, ettei ihmisoikeussopimus edellytä rangaistussäännösten kirjoittamista kauttaaltaan eduskuntalakiin, vaan sopimuksen tulkinnassa on hyväksytty myös tavanomaisoikeudelliset kriminalisoinnit. Täsmällisyysvaatimus palautuu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa siten pitkälti ennustettavuuteen.

2.2. Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Rikosoikeudelliseen legaliteettiperiaatteeseen liittyvä oppi rikostunnusmerkistön riittävän täsmällisestä ilmaisemisesta laissa on muotoutunut kansallisessa säädösympäristössä. On ilmeistä, että EU:n asetusten rikkomisen kriminalisointeihin liittyy tässä suhteessa tiettyjä erityisongelmia. Ongelmana on muun muassa se, ettei EY:n asetuksia voida julkaista säädöskokoelmassa. Ne on tosin saatavilla suomenkielisinä, mutta virallisessa muodossa vain EY:n virallisessa lehdessä julkaistuina.

Ehdotetussa 11 kohdassa asetukset on yksilöity ensinnäkin niiden säätämisperusteen mukaan. Sen mukaan kohdassa tarkoitetaan Euroopan yhteisön perustamis-

sopimuksen 73 g tai 228 a artiklan nojalla annettuja asetuksia.³ Asetukset yksilöidään lisäksi sisällön perusteella, tosin suhteellisen väljästi: "Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvissa pääomien liikkuvuutta, maksuja tai muita taloudellisten suhteiden keskeyttämistä tai vähentämistä koskevilla". Mielestäni tällainen yksilöinti on riittävä blankorangaistussäännöksille perustuslakivaliokunnan mietinnössä 25/1994 vp asetetun valtuutusketjujen täsmällisyyden vaatimuksen kannalta.

Koska ehdotettu säännös koskisi EY:n pakoteasetuksia yleisesti, eikä sitä olisi rajoitettu erikseen lueteltuihin jo annettuihin asetuksiin, ei ennakolta voida arvioida, kuinka täsmällisesti asetuksiin sisältävät aineelliset säännökset muotoillaan. Toisaalta on selvää, että tällöin HM 6 a §:n legaliteettisäännös tulee ottaa huomioon konkreettisessa ratkaisutilanteessa tuomioistuimessa.

Avoimeksi jää myös, onko kaikissa asetuksissa ilmaistu niiden rikkomisen rangaistavuus. Tätä puutetta poistaa kuitenkin ensimmäisen lakiehdotuksen 4 §, jossa on tällainen yleisviittaus, sekä ensimmäisen lakiehdotuksen 2 a §, joka edellyttää ulkoasiainministeriön ilmoittavan myös asetuksia rikottaessa sovellettavista rangaistussäännöksistä. Lisäksi on otettava huomioon, että kyse on EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvista pakoteasetuksista. Pakotteista päätetään unionissa Euroopan unionia koskevan sopimuksen 3.2 artiklan mukaisen yhteisenä kantana tai J.3 artiklan mukaisena yhteisenä toimintana. On ilmeistä, että tällaiseen EU:n pakotepolitiikkaan liittyy jo sinänsä merkittävää julkisuutta.

Onkin varsin epätodennäköistä, että 11 kohdan tarkoittamissa tilanteissa olisi merkittävää epätietoisuutta itse pakotepäätöksen olemassaolosta, kun vielä otetaan huomioon, että kyse on käytännössä pääosin yrityksiin ja elinkeinonharjoittajiin kohdistuvista taloudellisen toiminnan rajoituksista. Tällä seikalla on merkitystä

³ 73 g art.: "Jos yhteisön toimia pidetään tarpeellisina 228 a artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa, neuvosto voi suhteessa niihin kolmansiin maihin, joita asia koskee, mainitussa artiklassa määrättyä menetelyä noudattaen toteuttaa tarpeelliset kiireelliset pääomien liikkuvuutta ja maksuja koskevat toimenpiteet. (...)"

228 a art.: "Jos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien määräysten nojalla hyväksytyssä yhteisessä kannassa tai yhteisessä toiminnassa on päätetty yhteisön toimesta, jonka tarkoituksena on kokonaan tai osittain keskeyttää taloudelliset suhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka vähentää niitä, neuvosto toteuttaa tarpeelliset kiireelliset toimenpiteet määränemistöllä komission ehdotuksesta."

juuri Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklasta johdetun ennustettavuusvaatimuksen täyttymistä arvioitaessa.

Asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettu teosta jää varsin yleiseksi: "rikkoo tai yrittää rikkoa ... säädettyä tai mainittujen säädösten nojalla annettua säännöstelymääräystä". Tältä osin ongelma on kuitenkin yhteinen koko säännöstelyrikospykälälle. Osittain ongelmaa lieventää tosin rikoslain 46 luvun 7 §, jossa rajoitetaan säännöstelyrikosten soveltamisalaa sulkemalla rangaistussäännösten ulkopuolelle vähäinen ilmoittamis- tai tiedonantovelvollisuuden laiminlyönti ja muu vähäinen menettelytapamääräyksen rikkominen.

Toisaalta on ilmeisen ongelmallista tarkemmin pyrkiä luonnehtimaan tekoja, jotka voivat toteuttaa säännöstelymääräysten rikkomisen. Esimerkiksi pakoteasetuksissa voidaan kieltää tai rajoittaa tavaroiden tai palvelujen vientiä ja tuontia, viennin ja monnin edistämistä, rajoittaa kohdemaahan kohdistuvaa maksuliikennettä tai katkaista se, kieltää nostamasta varoja pankkitililtä, lopettaa tai rajoittaa liikennettä kohdemaahan jne. (ks. tarkemmin Koskenniemi, *Kansainväliset pakotteet ja Suomi*, 1994). Säännöstelyrikosten luonne siis asettaa rajoja sille, kuinka yksityiskohtainen teonkuvaus rangaistussäännökseen voidaan sisällyttää.

Yleinen arvioni 11 kohdan osalta onkin, että EY:n pakoteasetusten rikkomista koskevaa rangaistussäännöstä on vaikea yksilöidä tarkemmin kuin säätämisperusteen ja asetusten yleisen luonnehdinnan kautta, jos halutaan, että rangaistussäännös olisi sovellettavissa myös tuleviin EY:n pakoteasetuksiin. Pakoteasetusten yksilöiminen samalla tavoin, kuin rikoslain 48 luvun 1 §:ssä⁴ on ympäristön turmelemista koskevan säännöksen osalta tehty, ei pakoteasetusten luonteen johdosta ole mahdollista ilman, että Suomen lainsäädäntö saattaisi jossain tilanteessa joutua ristiriitaan EY:n asetuksen kanssa.

Kun erityisesti otetaan huomioon säännöstelyrikosten edellä selostettu erityisluonne ja säännöksen liittyminen Suomea velvoittaviin ja suoraan sovellettaviin

⁴ RL 48:1: "Joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta (...) 2) valmistaa, luovuttaa, kuljettaa, käyttää, käsittelee tai säilyttää ainetta, valmistetta tai tuotetta taikka käyttää laitetta (...) otsonikerrosta heikentävistä aineista annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 3093/94 vastaisesti (...) siten, että teko on omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista tai roskaantumista taikka vaaraa terveydelle, on tuomittava ympäristön turmelemisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. (...)" (1713/1995).

EY:n pakoteasetuksiin, voidaan ehdotetun rikoslain 46 luvun 1 §:n 11 kohdan mielestäni katsoa täyttävän HM 6 a §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vähimmäisvaatimukset. Säännöksen ongelmallisuuden vähentämiseksi pidän välttämättömänä, että Suomessa huolehditaan pakoteasetusten mahdollisimman tehokkaasta tiedottamisesta, jonka tulee tuoda esiin myös asetusten rikkomiseen liittyvät rangaistusseuraamukset. Tämän vuoksi pidän tärkeänä ensimmäiseen lakiehdotukseen sisältyvää säännöstä ulkoasiainministeriön ilmoituksesta. Kuten edellä totesin, ilmoituksen tehokkuuden kannalta olisi kuitenkin parempi ratkaisu sen julkaiseminen säädöskokoelmassa sopimussarjan sijasta.

Ehdotettua 11 kohtaa huomattavasti avoimemmin on sen sijaan muotoiltu pykälän nyt ainoastaan teknisesti muutettavaksi ehdotettu 9 kohta: "Euroopan yhteisöjen antamissa tuontia ja vientiä koskevissa asetuksissa".

Säännöksen yleiseen muotoiluun kiinnitettiin huomiota jo ennen perusoikeus uudistusta vuoden 1994 valtiopäivillä. Perustuslakivaliokunnan mukaan "kohta eroaa tarkkuudeltaan paljon muusta pykälästä. Valiokunnan käsityksen mukaan tätä kohtaa tulisi ainakin aikanaan täsmentää." Valiokunta ei tosin tuolloin pitänyt asiaa sääätämisyjärjestyskysymyksenä, mutta on huomattava, että lausunto on ajalta ennen HM 6 a §:n säätämistä (PeVL 24/1994 vp). Perustamislakivaliokunnan kannanotto johti siihen, että eduskunta edellytti vastauksessaan hallituksen esitykseen, että "hallitus ensi tilassa antaa esityksen rikoslain 46 luvun 1 §:n 9 kohdan täsmentämiseksi" (EV 17.12.1994/HE 301/1994 vp).

Pykälän 9 kohdan sanamuodon väljyys ilmenee hyvin käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perusteluista, joissa todetaan, että 9 kohta "sanamuotonsa mukaan soveltuisi myös mihin EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluviin taloudellisiin pakoteasetuksiin, jotka koskevat tuontia ja vientiä", siis uudessa 11 kohdassa tarkoitettuja asetuksia. Perusteluissa viitataan tältä osin kuitenkin 9 kohdan esitöihin, joista katsotaan ilmenevän, että 9 kohdassa tarkoitetaan "kauppapolitiikan alaan kuuluvia asetuksia" (ks. HE 262/1996 vp, s. 10). HM 6 a §:stä johdettavan rikosoikeudellisen sääntelyn täsmällisyysvaatimuksen kanssa ei sovi yhteen ajatus, että 9 kohdan soveltamisala rajataan vain esitöiden perusteella.

Hallitusmuodon 6 a §:n johdosta ja eduskunnan aikaisemman kannan mukaisesti 9 kohtaa tulisikin täsmentää. Ehdotetun 11 kohdan kanssa päällekkäisen sovelta-

misalueen poistamiseksi olisi perusteltua, että 9 kohta rajattaisiin jo sanamuodon tasolla selvästi koskemaan vain EY:n yhteisen kauppapolitiikan alaan kuuluvia asetuksia. Samaten olisi suotavaa, että asetusten yleistä luonnehdintaa kyettäisiin muutoinkin täsmentämään. Lisäksi olisi perusteltua selvittää, voidaanko 9 kohdan tarkoittamat asetukset rajata 11 kohdan tavoin säätämisperusteen mukaan. Tämä saattaa kuitenkin olla hankalaa. Käytännössä valtaosa neuvoston yhteisen kauppapolitiikan alaan kuuluvista tuontia ja vientiä koskevista asetuksista on tosin annettu EY:n perustamissopimuksen 113 artiklan perusteella. Komission asetusten antamistoimivalta perustuu puolestaan siihen kulloiseenkin neuvoston asetukseen, jossa tällainen norminantovalta on komissiolle delegoitu.